

POSILNENIE FINANČNEJ AUTONÓMIE OBCÍ A Miest V SR

Zuzana Neupauerová

Ekonomická univerzita v Bratislave

Abstract: *This article is discussing about the final form of the new territorial-administrative system in Slovakia and their financing. The first reason was the need to summarize the scope of new competencies of territorial self-government and match it with adequate amount of public finances. The second reason was necessary to wait for the new tax structure that would already be accordant with EU accession requirements as well as for decision on major source of Slovak self-government funding.*

Keywords: *Decentralization, public finances, territorial self-government, tax structure.*

1. Úvod

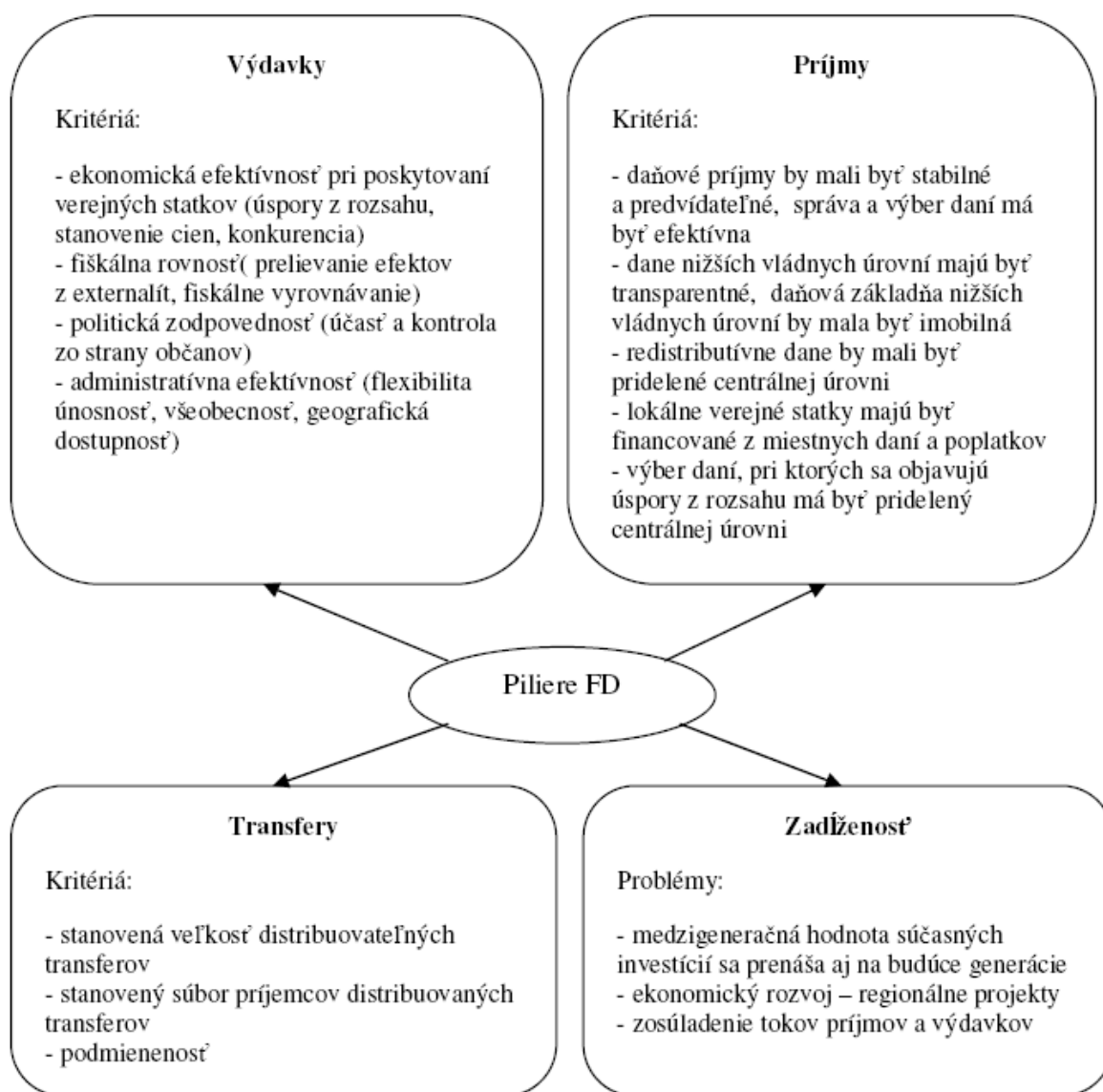
Nosným zdrojom financovania slovenských samospráv je predovšetkým výnos dane z príjmu fyzických osôb orgánom územnej samosprávy a to v podobe až 93,8 % ako aj vytvorením štruktúry miestnych daní a poplatkov, o ktorých rozhodujú volené orgány obcí a vyšších územných celkov. Už pri tvorbe procesu fiškálnej decentralizácie bolo autorom zrejmé, že sa bude potrebné po čase vrátiť k prijatým rozhodnutiam, zbilancovať dopady a dôsledky a v prípade potreby prijať aj nové opatrenia. Súčasná krízová situácia ukazuje ako príliš zraniteľná je pri súčasnom systéme financovania miestna samospráva, v prípade zlých rozhodnutí centrálnych celosvetových, ale aj národných inštitúcií.

Cieľom príspevku je snaha o priblíženie zmien súčasného stavu ako aj odporúčania opatrení najmä v oblasti zmeny v rozdeľovaní výnosu dane z príjmu fyzických osôb.

2. Formulácia problematiky

2.1. Dopad hospodárskej krízy na výnos dane z príjmu fyzických osôb

V súvislosti s doznievajúcou hospodárskou krízou prevládajú v obciach a mestách skôr pesimistické nálady. Najmä malé obce disponujú vážnymi problémami, pretože hospodárska kríza odkryla slabiny súčasného systému financovania územnej samosprávy. Ako vysvetlenie uvádzame najmä fakt, že vytváranie finančných zdrojov sa v súčasnom modeli fiškálnej decentralizácie realizuje dvoma kanálmi, a to prostredníctvom vlastných, teda daňových príjmov a prostredníctvom systému dotácií zo štátneho rozpočtu, do ktorého možno zahrnúť aj obciam a mestám poukazovaný výnos z podielovej dane, t.j. dane z príjmov fyzických osôb (ďalej „DPFO“). Z predchádzajúcich analýz a výskumov vyplynulo, že vlastné daňové príjmy miest a obcí tvoria len nepatrnú časť ich príjmov. Práve najpodstatnejšou časťou sa na príjmoch miestnych rozpočtov podieľa výnos z DPFO. Súčasný nízky podiel vlastných daňových príjmov miestnych samospráv a výpadky na výnosoch z DPFO znamenajú, že dva základné piliere systému financovania miest a obcí nefungujú dostatočne. Proces fiškálnej decentralizácie je založený na štyroch pilieroch, z ktorých každý vyjadruje spôsob rozhodovania na základe podstatných kritérií príslušnej oblasti fiškálnej decentralizácie, t.j. rozhodovanie o výdavkoch, príjmoch, transferoch a zadlženosti. Uvedené piliere aj s kritériami uvádza obrázok č. 1.



Obr. 1 Piliere fiškálnej decentralizácie podľa Ebela a Yilmaza¹

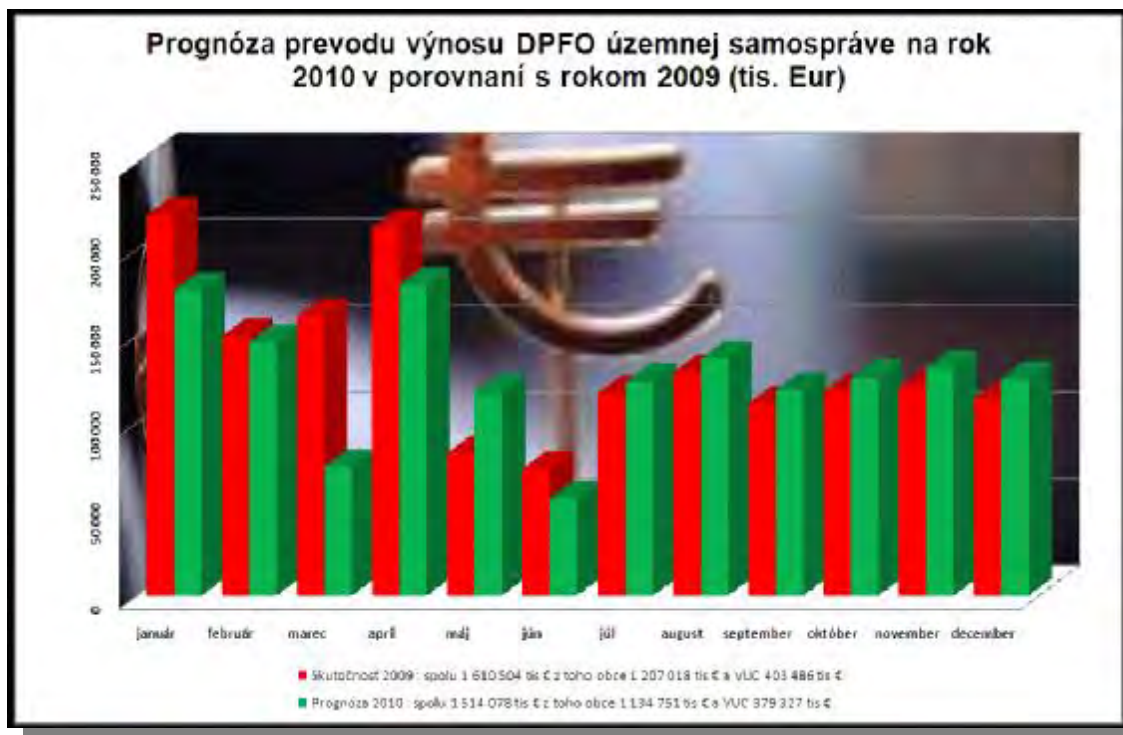
¹ EBEL, R.D. – YILMAZ, S.: Concept of Fiscal Decentralization at Worldwide Overview, World Bank Institute, 2002 [online] [citované 29.4.2008], Dostupné na <http://www-wds.worldbank.org/external>

Nepriaznivý vývoj financovania nižších vládnych úrovní v tomto roku a pesimistické výhľady do ďalšieho roka podnietili Združenie miest a obcí Slovenska (ďalej „ZMOS“) rokovať s vládou o možných opatreniach. Predstavitelia miestnej samosprávy síce trvajú na doteraz uplatňovanom modeli fiškálnej decentralizácie ale od vlády žiadajú, aby v naschádzajúcom období dofinancovala obce a mestá zo štátneho rozpočtu. Zároveň navrhujú zmenu niektorých daňových zákonov, napríklad zákona o rozpočtovom určení výnosu z DPFO územnej samospráve, aby sa podiel štátu na výnose tejto dane vo výške 6,2 percenta poukazoval iba mestám a obciam. Ako ďalší podnet, ktorý by mohol zabezpečiť pozitívny scenár pre obce a mestá, predstavitelia ZMOS-u navrhujú nevalorizovať na budúci rok nezdaniteľný základ DPFO na účely výpočtu dane pre územnú samosprávu, ako aj zjednodušiť a zefektívniť podmienky na získanie finančných prostriedkov z fondov Európskej únie.

Z analýzy ministerstva financií, realizovanej začiatkom roka 2010 vyplynulo, že obce:

- Ø budú v roku 2009 rozpočtovať schodok vo výške cca 357,8 mil. EUR,
- Ø úpravami rozpočtov obce zvyšovali celkové príjmy aj výdavky
- Ø nárast výdavkov oproti skutočnosti sa medziročne (31.12.2008 – 31.12.2009) zvýšil u bežných výdavkoch + 4,7% a u kapitálových + 13,2,
- Ø obce vo svojich rozpočtoch iba čiastočne zohľadnili dopady krízy.

V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že je nevyhnutné odstraňovať obrovský modernizačný dlh, ktorý obce na seba prevzali práve kofinancovaním eurofondov, ale aj ako dôsledok naplňovania prijímaných legislatívnych opatrení centrálnej vlády. V nižšie uvedenej tabuľke uvádzame predpokladanú prognózu výnosu DPFO územnej samospráve na rok 2010 v porovnaní s rokom predchádzajúcim.



Zdroj: Ministerstvo financií

Graf. 1 Prognóza výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve

V roku 2010 sa predpokladá pokles celkový príjmov obcí cca 5%, pričom pokles príjmov z výnosu dane z príjmov fyzických osôb je odhadovaný na 8,4%. Výpadok príjmov obcí má byť podľa úvahy centrálnej vlády zmiernený nárastom dane výnosu miestnych dani o 4,9 %. Tento odhad sa však javí nepravdepodobný a to najmä z dôvodu obmedzenia stavebnej činnosti a komunálnych volieb koncom roku 2010.

3. Riešenie problému

3.1. *Uvoľniť ruky samosprávam nielen po finančnej stránke*

Daň, je možné hodnotiť na základe štyroch podstatných parametrov,

1. *ekonomickej efektívnosti*, t.j. do akej miery daň, poplatok zabraňuje alebo vytvára neželané deformácie v alokácii zdrojov, alebo naopak, či podporuje daň želateľné realokácie,
2. *spravodlivosti*, t.j. do akej miery sa uvažuje ľarcha na tých, ktorí ich môžu zniesť, alebo na tých, ktorým správanie spôsobuje výdavky, ktoré však musia znášať iní,
3. *výkonnosti*, t.j. koľko príjmu je možné vytvoriť a aké stabilné a rastúce sú vytvorené príjmy,
4. *správy*, t.j. aká zložitá a ako nákladná je správa daní.

Vo väčšine štátov združených v OECD majú miestne samosprávy jednu až dve kľúčové dane, existujú však rozdiely. Napríklad v SRN okolo 80% miestnych daňových príjmov pochádza z dane z príjmu, naopak v USA 75% daňových príjmov miest a obcí pochádza z majetkovej dane. Daňové príjmy slovenskej miestnej samosprávy tvorí najmä výnos dane z príjmu fyzických osôb, ktorý v roku 2008 to bolo takmer 76 %. Druhým najväčším daňovým príjmom je výnos daní z nehnuteľností, takmer 15%. Výnos daní z príjmu za špecifické služby tvorí cca 9,3%, pričom z nich 66% tvorí poplatok za komunálny odpad a drobný stavený odpad.

Výhodou prerozdeľovania podielových daní, v našom prípade výnosu dane z príjmu fyzických osôb je relatívne lacný spôsob zabezpečovania daňových príjmov pre nižšie stupne samosprávy. Náklady sú rovnaké. Na druhej strane nevýhodou je, že miestne samosprávy nemôžu stanoviť vlastné sadzby, t.j. neumožňuje sa prepojenie medzi rozhodovaním o príjmoch a rozhodovaním o výdavkoch, keďže zvýšenie výdavkov v konkrétnej obci, VÚC, nemá priamy dopad na výšku daní na jej území. Nevýhodou je aj to že centrálné vlády majú snahu pozeráť na podielové dane ako na svoje príjmy a môžu mať snahu regulovať ich používania, tak ako pri dotáciách.

Miestne samosprávy nemajú žiadne daňové právomoci, pretože daňové sadzby ako aj podiel na výnose je stanovovaný centrálnou vládou. Návrhy opatrení sú zamerané na posilnenie vlastných príjmov miestnej samosprávy, pričom snahou je zmierniť výraznú závislosť príjmovej stránky rozpočtov obcí na výnosoch dane z príjmu fyzických osôb a postupne posilňovať pozíciu miestnych daní.

Po piatich rokoch aplikácie vzorca sa zmenili niektoré východiskové podmienky (demografia) a zároveň sa ukázalo, že v rámci politických rokovaní sa upustilo od princípu spravodlivosti. V čase zásadnej zmeny financovania sa pod spravodlivosťou myslel najmä dopad prvého roka po zavedení nového systému. Preto bol revidovaný dopad koeficientu veľkostnej kategórie obcí v prospech malých obcí, čím sa minimálne zohľadnili dôsledky zabezpečovania služieb v centrách osídlenia. Rovnako nebola dostatočne zohľadnená zodpovednosť mesta Bratislavy za niektoré úlohy, ktoré pre iné mestá zabezpečuje vyšší územný celok. Ako sa neskôr ukázalo všetky argumenty o nefinancovaní dodatočne

prenášaných úloh na obce, ale aj vyššie územné celky, boli zdôvodňované nadpriemerným rastom výnosu dane.[21]

Z predchádzajúceho textu vyplýva, že centrálna vláda by mala skôr uvoľňovať a nie zväzovať ruky územnej samosprávy pri jej hospodárení. Samozrejme, i naďalej by malo používanie prostriedkov samospráv zodpovedať kritériám hospodárnosti a podliehať verejnej kontrole. Nazdávame sa, že treba zrušiť, alebo aspoň zminimalizovať inštitút preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy a odovzdať kompetencie do samosprávnej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov ale aj s adekvátnym objemom finančných prostriedkov. Keby sa tieto činnosti stali originálnymi kompetenciami, vytvoril by sa tak tlak na ich vyššiu efektívnosť. Zároveň by bolo možné aj redukovať miestnu štátnu správu. Územnej samosprávy by pomohlo aj odvádzanie podstatne viac rozhodovacích a finančných nástrojov v oblasti regionálnej politiky, tak aby sa dal efektívnejšie využívať potenciál regiónov. Týka sa to oblastí, ako je podpora cestovného ruchu, poskytovanie investičných stimulov, regionálna a miestna energetika, teplárenstvo a verejná doprava, ktoré slúžia výhradne občanom v určitom regióne. Rovnako vyššia angažovanosť samospráv v riadení projektov a využívaní prostriedkov z Európskej únie by prispela k ich rovnomernejšiemu rozdeleniu a vyššej prepojenosti s daným územím.

Po ďalšie treba urýchliť prípravu a realizáciu systémovej komunálnej reformy, bez narušenia štruktúry osídlenia a pri zachovaní a rešpektovaní suverenity a identity aj tých najmenších obcí, a zároveň prehodnotiť súčasné percentuálne prerozdelenie výnosov dane z príjmov fyzických osôb. Ako sme spomenuli už vyššie v texte, odporúčame, aby sa 6,2-percentný podiel štátu prerozdelený v prospech územnej samosprávy s pomerom 75 percent do príjmu miest a obcí a 25 percent do príjmu vyšších územných celkov. Táto kompenzácia umožní aktívne pristupovať na lokálnej a regionálnej úrovni k vytváraniu podmienok na dlhodobú sanáciu následkov hospodárskej krízy.

Realizáciou týchto krokov sa pre obce, mestá a vyššie územné celky vytvoria také rámcové podmienky, aby mohli efektívne prispieť nielen k zmierneniu dôsledkov hospodárskej krízy, ale zároveň vytvárať podmienky, ktoré aj v budúcnosti stlmia dopady iných globálnych ohrození. Poslednou, no nie menej významnou možnosťou je vyššia efektívnosť vynakladania verejných financií a hospodárenia s majetkom na regionálnej a miestnej úrovni. Naplnenie tohto opatrenia však nie je možné realizovať plošne. Každá obec, mesto, či vyšší územný celok musia prehodnotiť svoje rozpočtové rezervy a hľadať racionalizačné opatrenia vrátane využívania miestnych daní ako ekonomického nástroja pre miestny rozvoj. Jednou z ciest je aj užšia spolupráca v rámci mikroregiónov a regiónov na rozvojových projektoch, ale i združovanie výkonu bežnej samosprávnej agendy, ako sú napríklad spoločné stavebné úrady.

Ak sa však nezapoja všetci, ktorí majú možnosť ovplyvňovať ekonomické a finančné procesy, nebudeme úspešní pri prekonávaní problémov, ktoré hospodárska kríza prináša. Jednotlivé kroky proti dopadom ekonomickej krízy však treba koordinovať.

4. Záver

Niet pochyb o nevyhnutnej účasti miest, obcí i samosprávnych krajov na riešení dopadov hospodárskej krízy. Otázkou však ostáva miera a forma ich participácie. Je zjavné, že svetová hospodárska kríza neodzní v priebehu niekoľkých mesiacov a jej následky sa budú ešte istý čas prejavovať. Dá sa predpokladať, že potrvá niekoľko rokov, kým sa svetová ekonomika znorlizuje. Preto treba realizovať systémove a dlhodobé opatrenia, ktoré budú eliminovať dopady hospodárskej krízy a zároveň podporia doterajšie reformné procesy prebiehajúce na Slovensku. Výzvu v pokračovaní v procese decentralizácie považujeme za seriózny návrh.

Tento článok je vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0426/08 a je zameraný na čiastkovú analýzu dopadu hospodárskej krízy v oblasti fiškálnej decentralizácie na príjmy rozpočtov miest a obcí v SR.

Použité zdroje:

- [1] BELIČKOVÁ, K. - NEUBAUEROVÁ, E.: Nástroje ekonomiky verejného sektora, Merkury s.r.o, Bratislava 2005, ISBN 80-89143-26-1
- [2] CANALETA, C. G. - ARZOZ, P. P. - G'ARATE, M. R. & ORAYEN, R. E. (2002), 'Decentralisation and regional economic disparities', From industry to advanced services: perspectives of European metropolitan regions.
- [3] EBEL, R.D. – YILMAZ, S.: Concept of Fiscal Decentralization at Worlwide Overview, World Bank Institute, 2002 [on-line] [citované 29.4.2008], Dostupné na <http://www-wds.worldbank.org/external>
- [4] EBEL, R. - YILMAZ, S.: On the measurement and impact of fiscal decentralization, in J. Martinez-Vazquez & S. Yilmaz, eds, 'Public Finance in Developing and Transitional Countries, Essays in Honour of Richard Bird', Cheltenham: Elgar, Cheltenham, 2003, pp. 101–126.
- [5] JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie, ASPI Wolters Kluwer, Praha 2008, ISBN 978-80-7357-355-3
- [6] LESSMANN, C.: 'Fiscal decentralization and regional disparity: A panel data approach for OECD countries.', Ifo Working Papers 25. 2006
- [7] NEUBAUEROVÁ, E. - VALIŠOVÁ, D.: Dopady fiškálnej decentralizácie na finančnú situáciu územnej samosprávy. In Verejná správa a regionálny rozvoj: ekonómia a manažment. - Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, 2008. Marec 2008, roč. 4, č. 1. ISSN 1337-2955
- [8] NIŽŇANSKÝ, V.: Posilnenie finančnej autonómie miest a obcí. Pracovné materiály, MESA 10. Bratislava 2009
- [9] Podnikateľská aliancia Slovenska: Rast daní z nehnuteľností sa v roku 2009 takmer zastavil on-line [citované dňa 5.2.2009], dostupné na http://www.alianciapas.sk/menu_projekty_dan_z_nehnutenosti_2009.htm
- [10] Príjmy a výdavky obcí SR 2005 – 2009 podľa ekonomickej a funkčnej klasifikácie za kraje SR, DataCentrum
- [11] RABATINOVÁ, M.: Nevyhnutnosť revízie pravidiel odpisovania na účely spoločného konsolidovaného základu dane z príjmov korporácií. In: Nová ekonomika: vedecký časopis Národohospodárskej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave – Faculty of National Economy, University of Economics in Bratislava scientific journal. ISSN1336-1732. Roč. II., č. 2 (jún 2009), s. 98-108.

Kontaktná adresa:

Ing. Zuzana Neupauerová
Katedra financií
Národohospodárska fakulta
Ekonomická univerzita v Bratislave
Dolnozemska cesta č. 1, 852 35 Bratislava
E-mail: neupauerova.euba@gmail.com